

# 高齡化社會的應對及挑戰

詹火生

台灣大學社會工作學系兼任教授

## 壹、前言－從高齡化到超高齡社會

台灣人口老化指數自 1998 年的 37.6% 攀升至 2012 年的 76.2%，扶養比從 43.3% 急遽下降至 34.7%，人口老化的程度雖仍低於日本，但已經較美國、韓國、新加坡等還高，且已逐漸追上英國、法國等歐洲國家。而另依據行政院國家發展委員會的推估，2016 年時老年人口將首度高於幼齡人口，老化指數超過 100%；2060 年時，老化指數將高達 401.5%，65 歲以上人口約為 15 歲以下人口的 4 倍。顯然，21 世紀中葉以後的台灣將成為超高齡社會。隨著人口老化與少子女化愈趨快速，老人的福利需求將愈來愈重要，特別是對於未來高齡經濟安全保障與健康照護制度的衝擊將更為沉重。本文僅從宏觀角度探討老人經濟安全與長期照護制度兩項加以介紹，至於其他老人福利需求，如居住安養、福利服務、休閒娛樂、樂活老年等議題，則不加以討論。

在經濟安全保障方面，台灣「國民年金法」自 2008 年 10 月 1 日起開始施行，加上 2009 年 1 月 1 日起實施的勞工保險年金制度，以及規劃實施的公保年金制度等，除了農民以外，可說是邁入全民皆有年金保障的新世紀；而為了確保年金制度的可長可久，政府從 2013 年開始陸續推動各項年金制度改革計畫，以因應高齡人口快速增加所帶來的龐大經濟安全需求。此外，國人滿意度最高的社會保險—「全民健康保險」，隨著國人平均餘命延長、醫療技術提昇及人口逐漸老化等因素，造成健保支出不斷增加、財務問題日益嚴重；尤其高齡人口與身心障礙者的長期照顧制度亟待建制，目前失能人口約有 70 多萬人，隨著高齡人口的增加，為了滿足民眾對於健康照護的需求，政府推動長期照護制度已刻不容緩。

## 貳、年金制度的建制與改革

國民年金保險雖已於 2008 年 10 月 1 日開辦，補齊社會安全網的拼圖，但由於在保險財務處理上係採「部分提存準備(partially funding)」，致使現行年金的保障水準非但不足提供所有民眾享有世界銀行建議的第一層經濟安全外，並且因為增加了社會福利型的給付(例如老年基本保證年金、身心障礙基本保證年金等)，造成政府財政相當大的負擔。

2013 年開始討論的各項年金改革方案遲遲未能達成社會共識，還衍生不同行業別間或是世代間的對立，主要原因在於多數民眾對於改革的方向並不認同，以及決策思維上可能的盲點。綜觀先進國家年金改革措施，解決年金財務危機的方法不外乎：延長退休年齡、降低給付水準、提高保費或投保薪資，及將部分責任移轉至私人退休金制度等；而台灣目前對於軍、公教、勞保年金的改革重點，諸如「多繳、延退、少領」等配套，大致與其他國家做法相同。但若僅是暫時性舒緩保險財務危機，未能通盤改革因應財務風險，隨著人口老化與少子化，多繳少領的後果只會讓年輕人的負擔愈沈重，而老年人仍然貧窮。

其次，關於分配公平與世代正義的迷思，由於各行業別間薪資結構的差異與退休制度設計的不同，使得早期軍、公教的退休所得明顯優於其他行業別，再加上實質薪資水準倒退，為減輕年輕世代的負擔、避免保險財務持續惡化，調降年金保險的給付水準就成為年金改革的選項之一，尤其軍、公教的退休所得，遂成為各界改革的主要目標。然而，試想年金保險的財務危機，為何限縮於拉近各行業別間退休所得的差異？這樣的思維將是齊頭式的平等，是否可能導致更多的屆齡退休人口不敢退休或沒能力消費，讓更多的年輕工作人口難脫低薪或失業惡夢而看不到未來？

年輕世代的問題在於薪資過低，而非過高的保費負擔，況且社會保險的基本精神本是代間互助。因此年金改革的思維，必須同時有利於增加消費、帶動經濟成長，進而提高工作人口的薪資所得，這樣的改革才是真正落實世代正義。2020 年台灣將邁入高齡社會，65 歲以上人口 14% 的結構，約再 25 年(2045 年)達到 20% 的超高齡社會，搶先成為世界上第 2 個超高齡的國家。

高齡社會的經濟生產者少，福利依賴者眾，綜觀地中海一些福利國家面臨財政支出縮減，而日本去(2014)年也調高消費稅，以因應超高齡化的照顧和經濟生活保障。因此如何讓多數的國民能瞭解年金改革的必要與迫切性，讓各行各業民眾能接受在兼顧世代正義下的各種福利制度，並非是永遠免費低廉的午餐；如何凝聚社會共識和提升社會互助助人的價值，減少社會的抗拒，是未來必須努力的功課。

### 參、長期照護制度的建構

長照制度的重要性並不亞於年金制度的改革，除能減輕全民健保財務與失能者家庭的經濟負擔外，長照產業的扶植更有助於就業機會與促進經濟成長。長照制度在台灣的規劃期程至少已超過10年以上，早於1999年時任行政院院長蕭萬長有感於國內人口高齡化速度相當快，當時德國已於1994年開始實施長期照護保險，東鄰的日本也於1990年開始經過10年的規劃，準備於2000年實施長期介護保險制度；因此指示內閣進行長期照護規劃作業，2007年先啟動了長照10年計畫，但實施以來最大的困難在於政府財力有限，雖然也針對一般民眾提供長照服務，但必須大部分自費，其次是長照服務人員待遇偏低，流動率偏高，更重要的是照顧服務的供給資源網絡亟待建置。何時長照制度能夠正式上路？成為矚目的高齡社會議題。

「長期照護服務法」(草案)甫於今(2015)年初送經立法院衛環委員會逐條審查，立法除能照顧失能者外，也提供家庭照顧者有關的喘息服務；其中外籍看護是否納入長照(人員)體系？長期照護的財務來源？如何避免財團化等的爭議未獲得共識而尚未通過；同時現行照顧法制(包括老人福利法、身心障礙者權益保障法、護理人員法、國軍退除役官兵輔導條例等法規)又如何與長期照護服務法妥善銜接？換言之，未來長照服務的質與量能否滿足高齡與失能者家庭的真正需求，以及服務是否能夠普及化等，則是攸關長照制度成敗的重要因素。

從長照10年計畫到規劃中的長照保險制度，社會大眾對長照制度存有若干疑慮：

### 一、長照制度是否將外籍看護工納入？

如果納入，恐將取代成為長照的主要人力，影響台灣長照人力的培植計畫，未來將更長期依賴外籍看護工；惟若不納入長照制度，則有些家庭將面臨後繼招募無人照顧的窘境，而且社會大眾依賴外籍看護工已久，一旦未納入相關服務或保險給付，也易引發爭議。

### 二、失能人口可否在65歲以前即可納入長照保險？

如果依避險原則未能納入加保前所患的特定疾病，勢必面臨社會公平的反對聲浪；然而納入不同風險的人口群，長照保險費率計算基礎也當然不同，保險費率也因此可能提高，增加推動的困難與財務的風險。

### 三、長照機構如何有效加以規範？

目前台灣長照服務機構水準參差不齊，名稱更是多元，有衛生機關立案者，也有社政機關立案者，兩者規範標準並不一致。雖然從2013年衛生與社福已合併成為衛生福利部，但未來如何有效規範，同時避免財團化、確保服務品質，將是重要的課題。

### 四、長照保險的財務規劃影響至鉅

惟有在照護服務資源充足、達到資源普及化、品質一致化、資訊透明化、的目標，接受服務者對長照制度已有充分的認識時，再來推動長期照護保險制度，才能夠事半功倍，也才能順利推動。

## 肆、政府高齡化政策應有的思維

人口結構的快速老化，立即影響勞動力的供給與對高齡人口的照顧制度。影響政策規劃或制度建構的因素很多，有些是重要事件、財政因素，更有歷史遺緒，但施政要能與時俱進，及早籌謀應對未來社會經濟的變遷與挑戰，避免落入頭痛醫頭、腳痛醫腳的治標思維。當然，社會制度例如年金要在短時間全然改革到位，可說是不可能的任務，年金改革成敗的關鍵因素，除了必須建構一個「財務健全、社會公平、世代包容、務實穩健」的制度外；另一個因素就是社會的共識程度，民眾的感受與意願，唯有透過不斷的溝通與政策說明，才能早日建立社會共識，

制度的推動也才能水到渠成。為落實公義社會、建構完整的高齡人口經濟保障體系，政府施政應有的思維建議如下：

### 一、推動全民基礎年金

為保障退休民眾的經濟安全，建議政府可考慮開放已參加軍、公教、勞、農保的民眾自由參加「國民年金保險」，除了可擴大國民年金被保險人的範圍、增加保費的收入外，更可避免工作人口未來退休後仍落入年金貧窮(pension poverty)的風險，倘若政府財政狀況允許，建議進一步將現行國民年金保險改革為全民基礎年金，以做為老年人退休後第一層的基本經濟安全保障。

### 二、儘速推動長期照護制度

為避免老人長期照護所衍生的家庭及社會問題、有效管理私立安養機構，並減輕政府的財政負擔，政府應儘速開辦「長期照護保險」，提供民眾更健全的保障。此外，亦建議政府應積極推動長期照護產業、獎勵民間投資參與長期照護服務，不僅能提供民眾更多元的選擇，更能提供就業機會、提昇國內就業率。

### 三、落實二代健保改革、提供高齡健康照護

全民健保實施已20年，人口快速老化帶來醫療花費急遽成長、生育率偏低影響保費收入等問題，已是健保永續發展的隱憂。建議政府應持續推動二代健保的改革，落實量能保險費及相同所得者承擔一樣的社會責任，確保醫療給付的合理性及醫療服務品質外；最重要的是及早規劃因應高齡者的醫療照護需求，提供優質的全人照護而不影響健保財務的永續經營。

## 參考文獻

詹火生 (2014) <社會公平正義的理念與實踐>，收錄於詹火生等合著之《社會正義與社區參與》，國家教育研究院主編，頁 1-25，台北：五南。

詹火生 (2014) <我國長照制度成敗的關鍵因素>，刊於《國家政策論壇》，社會(評)103-072 號。

詹火生 (2014) <邁向甲午年 政府應有的政策思維>，刊於《國家政策論壇》，社會(評)103-009 號。

詹火生、林建成 (2014) <年金改革的另類思考>，刊於《國家政策論壇》，社會(評)103-055 號。

詹火生 (2013) <日本調高消費稅的政策省思>，刊於《國家政策論壇》，社會(評)102-076 號。

詹火生、林建成 (2012) <如何落實公義社會？>，刊於《國家政策論壇》，社會(析)101-008 號。

詹火生 (2011) <建構我國長照制度的政策思維>，刊於《國家政策論壇》，社會(析)100-009 號。

## 作者簡介

詹火生

現職：台灣大學社會工作學系兼任教授

弘光科技大學老人福利與事業系講座教授

暨南國際大學社會政策與社會工作系兼任教授

財團法人國家政策研究基金會社會安全組召集人

台灣高齡服務管理學會理事長

學歷：英國威爾斯大學社會福利博士

英國威爾斯大學經濟碩士

英國牛津大學公共及社會行政特殊文憑

台灣大學社會學學士

經歷：行政院政務委員

行政院勞工委員會主任委員、副主任委員

中正大學社會福利研究所教授兼所長

台灣大學社會學系教授兼系主任